Gezondheidsraad

Gezondheidsraad op koers

Zelfevaluatie 2008-2012

A13/03

Gezondheidsraad

Gezondheidsraad op koers

Zelfevaluatie 2008-2012

Gezondheidsraad
Health Council of the Netherlands

Aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Onderwerp : Aanbieding *Gezondheidsraad op koers. Zelfevaluatie 2008-2012*
Uw kenmerk : -
Ons kenmerk : U-7936/JA/algemeen
Bijlagen : 1
Datum : 31 oktober 2013

Geachte minister,

De Gezondheidsraad brengt op grond van de Kaderwet adviescolleges iedere vier jaar een evaluatie uit van zijn functioneren. Hierbij bied ik u de evaluatie aan over de periode 2008-2012. Deze beschrijft hoe de raad invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen die voortkwamen uit de vorige evaluatie en heeft ingespeeld op ontwikkelingen in zijn omgeving.

Onderwerpen die daarbij in het oog springen zijn verbetering van de tijdigheid van de advisering (door versnelling van het adviesproces en door gebruik te maken van productdifferentiatie), versterking van de communicatie, aandacht voor doorwerking van de adviezen en bewaken van de onafhankelijke positie van de raad. Tegelijk heeft de Gezondheidsraad net als andere onderdelen van de Rijksdienst te maken gekregen met taakstellingen, waardoor de adviesproductie van de raad is teruggelopen. Ook de komende tijd krijgt de raad nog bezuinigingen te verwerken. Deze maken een prioriteitstelling noodzakelijk. Uiteraard zal de raad hierover steeds het overleg zoeken met zijn opdrachtgevers.

Met vriendelijke groet,

prof. dr. W.A. van Gool,
voorzitter

Bezoekadres
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
E-mail: info@gr.nl
Telefoon (070) 340 75 20

Postadres
Postbus 16052
2500 BB Den Haag
www.gr.nl

Gezondheidsraad op koers

Zelfevaluatie 2008-2012

aan:

de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nr. A13/03, Den Haag, 31 oktober 2013

De Gezondheidsraad, ingesteld in 1902, is een adviesorgaan met als taak de regering en het parlement ‘voor te lichten over de stand der wetenschap ten aanzien van vraagstukken op het gebied van de volksgezondheid en het gezondheids(zorg)onderzoek’ (art. 22 Gezondheidswet).

De Gezondheidsraad ontvangt de meeste adviesvragen van de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn & Sport; Infrastructuur & Milieu; Sociale Zaken & Werkgelegenheid; Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. De raad kan ook op eigen initiatief adviezen uitbrengen, en ontwikkelingen of trends signaleren die van belang zijn voor het overheidsbeleid.

De adviezen van de Gezondheidsraad zijn openbaar en worden als regel opgesteld door multidisciplinaire commissies van – op persoonlijke titel benoemde – Nederlandse en soms buitenlandse deskundigen.

EuSANH

De Gezondheidsraad is lid van het European Science Advisory Network for Health (EuSANH), een Europees netwerk van wetenschappelijke adviesorganen.

INAHTA

De Gezondheidsraad is lid van het International Network of Agencies for Health Technology Assessment (INAHTA), een internationaal samenwerkingsverband van organisaties die zich bezig houden met *health technology assessment*.

Deze publicatie kan als volgt worden aangehaald:
Gezondheidsraad. Gezondheidsraad op koers. Zelfevaluatie 2008-2012. Den Haag: Gezondheidsraad, 2013; publicatienr. A13/03.

ISBN: 978-90-5549-972-4

Inhoud

Hoofdstuk 1

Inleiding

De Gezondheidsraad brengt op grond van de Kaderwet adviescolleges iedere vier jaar een evaluatie uit van zijn functioneren. Deze evaluatie beslaat de periode 2008-2012 en beschrijft hoe de raad heeft ingespeeld op ontwikkelingen in zijn omgeving en invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, ‘Voortbouwen en vernieuwen. Internationale review en reactie uit 2008’.[1]

De reviewcommissie concludeerde dat de Gezondheidsraad en de toenmalige Raad voor Gezondheidsonderzoek (RGO) hun wettelijke verplichtingen met de hoogst denkbare kwaliteit, autoriteit en onafhankelijkheid zijn nagekomen. De review beval aan om voort te bouwen op de kernkwaliteiten van de raad: hoge kwaliteit, gezag en onafhankelijkheid. Een belangrijk verbeterpunt was de doorlooptijd van de adviezen. Doorlichting van de werkprocedures en flexibilisering van personeelsbeleid en financiën zouden hieraan een bijdrage kunnen leveren. Ook de communicatie was volgens de review een aandachtspunt: niet alleen kon de raad zijn eigen zichtbaarheid vergroten, ook meer aandacht voor doorwerking van adviezen was gewenst. Tot slot beval de review aan de sterke punten van de Raad voor Gezondheidsonderzoek en de Gezondheidsraad te combineren en de internationale samenwerking te versterken.

Tegelijkertijd kreeg de Gezondheidsraad, net als alle andere onderdelen van de Rijksdienst, een forse bezuinigingstaakstelling te verwerken. De kunst was dus

om desondanks de kwalitatief hoogstaande advisering op peil te houden en de aanbevolen verbeteringen door te voeren.

Hoofdstuk 2

Kwaliteit van de advisering

Vanzelfsprekend gezag bestaat niet meer. Onder invloed van internet en het toegenomen opleidingsniveau van de bevolking zijn de gezagsverhoudingen tussen overheid, belangenorganisaties, media en burger veranderd. Het gezag van de wetenschap staat onder druk door belangenverstrengeling, fraude en controversen. Ook de Gezondheidsraad heeft met deze ontwikkelingen te maken. Gezag is voor de raad essentieel: voldoende gezag vormt de basis voor de effectiviteit van zijn advisering. Dat gezag berust primair op de kwaliteit van de adviezen, waaraan de afgelopen jaren dan ook met onverminderde vasthoudendheid is gewerkt. Maar ook aan andere factoren is aandacht besteed: communicatie, tegengaan van belangenverstrengeling, doorwerking van adviezen, samenvoeging van Gezondheidsraad en RGO en verjonging van het ledenbestand.

2.1 Communicatie en bredere betrokkenheid

In de verslagperiode heeft de Gezondheidsraad diverse activiteiten ontplooid ter verbetering van de communicatie. Zo is een communicatieplan opgesteld om de communicatie een meer planmatig karakter te geven. Primaire doelgroep van de producten van de raad zijn de opdrachtgevers (bewindspersonen, Tweede Kamer), maar ook voor het veld en het bredere publiek is het werk van de raad relevant. Verder is de website vernieuwd en informeert de raad belangstellenden over publicaties door middel van een nieuwsflits. Om het brede publiek kennis te laten maken met het werk van de raad, is geëxperimenteerd met nieuwe presenta-

tietechnieken, zoals een aparte publieksgerichte samenvatting, uitleg via een filmpje en gebruik van infographics. Tijdens het adviesproces maakt de raad in toenemende mate gebruik van hoorzittingen, om belanghebbenden de kans te geven hun stem te laten horen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij het advies over gezondheidseffecten van gewasbeschermingsmiddelen op omwonenden, bij het advies over de ziekte van Lyme, het advies over werken met nanodeeltjes en bij de opstelling van een onderzoeksagenda voor de ontwikkeling van nieuwe medische producten. Verder maakt de raad vaker conceptrapporten openbaar om betrokkenen en belanghebbenden in staat te stellen inhoudelijk commentaar te leveren. De procedure hiervoor, die al standaard werd toegepast bij adviezen over stoffen die gevaar kunnen opleveren op de werkplek, is ook toegepast bij andere adviezen, zoals die over tillen en over vitamine D. Naar aanleiding van de discussie over het nut van de griepprik heeft de raad een deskundigendebat georganiseerd over dit thema. Voor- en tegenstanders wisselden van gedachten over de beste aanpak van de griep; voor de raad leverde dit input voor de toekomstige advisering.

De raad onderhoudt frequent contact met de departementale relaties; deze contacten zijn vooral toegespitst op de opstelling en uitvoering van het werkprogramma. Het voorzitterschap overlegt periodiek met de betrokken bewindspersonen. De contacten met de Tweede Kamer zijn vooralsnog beperkt tot een jaarlijkse bijeenkomst met de leden van de vaste Kamercommissie van VWS. Omdat de Kamer wel een mogelijke opdrachtgever is van de raad, zoals het advies over de ziekte van Lyme (2013) laat zien, bekijkt de raad of de contacten met de Kamer intensivering verdienen.

De afgelopen jaren heeft de Gezondheidsraad een inhaalslag gemaakt met het publiceren van adviezen in het Engels, waardoor de standpunten van de raad een bredere verspreiding krijgen in de (internationale) wetenschappelijke wereld.

2.2 Tegengaan belangenverstrengeling

Openheid over het werk van de raad draagt bij aan het vertrouwen in advisering. Specifiek gaat het hierbij om de bewaking van de onafhankelijkheid en het voorkomen van belangenverstrengeling. Het brede ledenbestand van de raad, het multidisciplinaire karakter van de adviescommissies en de toetsing door de beraadsgroepen vormen een goede basis voor een proces van open afweging waarin alle relevante aspecten aan bod komen en niet één enkele deelnemer de inhoud kan bepalen. Daarnaast voert de raad actief beleid om belangenverstrengeling tegen te gaan. Zo heeft de afgelopen jaren een aanscherping plaatsgevonden van de registratie van belangenverklaringen van ingeschakelde deskundigen

en zijn deze verklaringen via de website van de raad openbaar. Met ondermeer de KNAW en de KNMG heeft de raad het initiatief genomen te onderzoeken of verschillende organisaties op het gebied van de volksgezondheid dezelfde verklaring zouden kunnen hanteren. Dit is uitgemond in de Code ter voorkoming van oneigenlijke beïnvloeding door belangenverstrengeling. Uitgangspunt van het beleid van de raad, en van de code, is dat topdeskundigen altijd deel zullen uitmaken van relatienetwerken, ook met het bedrijfsleven, waarin belangen in het geding kunnen zijn. Het streven is niet deze relaties uit te bannen, maar om ze zichtbaar en controleerbaar te maken. Ook de 'gedragscode wetenschapsbeoefening' van de vereniging van universiteiten VSNU hanteert dit uitgangspunt.

In de praktijk is proportionaliteit leidend in de besluitvorming of een deskundige al dan niet kan deelnemen aan het adviestraject: naar mate het risico van belangenverstrengeling groter wordt ingeschat, neemt de aarzeling over deelname toe.

- Bij een beoogde voordracht tot benoeming als lid van de raad zal niet snel van belangenverstrengeling sprake zijn, omdat het lidmaatschap niet direct is gekoppeld aan een concreet adviesonderwerp, en gaat het in bijna alle gevallen om registratie van relaties en belangen.
- Bij een voorgenomen benoeming tot lid van een beraadsgroep kan niet altijd vooraf precies bepaald worden welke belangen onacceptabel zijn, omdat de beraadsgroepen een breed werkterrein hebben. Volledige uitsluiting van kandidaten komt dan ook niet snel voor. Wel kan bij de behandeling van een specifiek conceptadvies sprake zijn van ongewenste belangenverstrengeling. In zo'n geval moet het betrokken lid zich voor de duur van de behandeling van dat onderwerp terugtrekken uit de vergadering. Deze procedure wordt standaard op de agenda's van de beraadsgroepen aangegeven en wordt bij toepassing expliciet in de verslaglegging vermeld.
- Bij een voorgenomen benoeming tot lid van een adviescommissie wordt de toets uitgevoerd tegen de achtergrond van het specifieke adviesonderwerp waarover de commissie zich buigt.

Uitgangspunt is dat een positieve inschatting van de kans op direct persoonlijk (financieel) voordeel bij een bepaalde uitkomst van een advies in alle gevallen leidt tot volledige uitsluiting van deelname. Uitgesloten deskundigheid kan zo nodig toch bij de advisering betrokken worden via een hoorprocedure of via een adviseurschap. Een adviseur heeft geen stemrecht, neemt niet deel aan de besluitvormende vergadering van de adviescommissie en draagt geen medeverantwoordelijkheid voor de inhoud van het advies.

2.3 Aandacht voor doorwerking

Voor de Gezondheidsraad is het altijd van belang geweest te meten wat de invloed is van zijn adviezen op beleidsbeslissingen, op de praktijk in het veld en meer in het algemeen op de samenleving. Daarom heeft de raad extern onderzoek laten uitvoeren naar de doorwerking van zijn adviezen. Onderzoekers van het Instituut voor Beleid en Management in de Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam brachten in kaart welke factoren bijdragen aan het succes van een advies en welke factoren doorwerking belemmeren.[2]

De onderzoekers concluderen dat het gezag van de raad bijdraagt aan de doorwerking en dat, omgekeerd, de doorwerking het gezag versterkt. Het gezag is uitkomst van een ‘zorgvuldig spel van distantie en betrokkenheid’. Dit gezag is een belangrijke reden voor de opdrachtgevers om de GR in te schakelen, omdat de koppeling van kennis en autoriteit kan zorgen voor meer draagvlak.

De onderzoekers hebben een aantal succes- en faalfactoren geïdentificeerd. De succesfactoren blijken goed aan te sluiten op de activiteiten die de raad in gang heeft gezet: aandacht voor tijdigheid, differentiatie in werkvormen, extra aandacht voor bewaken van de onafhankelijkheid, organisatie van bredere betrokkenheid via hoorzittingen, intensief overleg met de departementen over het werkprogramma en aanscherping van de rol van departementale waarnemers. Over dit laatste punt treedt de raad in overleg met de betrokken ministeries.

De raad zal in het kader van de nazorg bepaalde adviezen en de doorwerking daarvan blijven volgen.

2.4 Samenvoeging Gezondheidsraad en RGO

Uit bezuinigingsoverwegingen is in 2004 door VWS voorgesteld de Gezondheidsraad en de RGO samen te voegen. De voorzitters van beide raden zagen ook goede mogelijkheden voor verdere samenwerking en integratie. Eerste stap was samenvoeging van de secretariaten in 2007. De RGO is per 1 februari 2008 als Raadscommissie voor Gezondheidsonderzoek opgenomen in de raad. De bestuurlijke integratie van de RGO is formeel afgerond met de verankering in de Gezondheidswet. Inhoudelijk heeft het samengaan van beide raden geleid tot een verbreding van de reikwijdte van de advisering. Voorbeelden hiervan zijn de adviezen over autismespectrumstoornissen en over mondzorg.

2.5 Verjonging van het netwerk

Het ledenbestand van de Gezondheidsraad is het gouden netwerk dat essentieel is voor het adviesproces. De vergrijzing die zich aftekent in de maatschappij is ook zichtbaar in het ledenbestand. De afgelopen jaren is daarom specifiek ingezet op verjonging. In principe maken deskundigen na twee termijnen (van vier jaar) plaats voor een vertegenwoordiger van de jongere generatie. Wel zijn de wettelijke benoemingstermijnen verruimd om te waarborgen dat alle benodigde (ook schaarse) expertise in de raad vertegenwoordigd blijft.

Om jonge talentvolle wetenschappers te betrekken bij het werk van de raad is jongGR opgericht. Dit netwerk is in korte tijd uitgegroeid tot ongeveer 350 leden. Binnen jongGR wordt geëxperimenteerd met innovatieve werkwijzen, zoals de inzet van sociale media. Het netwerk fungeert als kweekvijver voor jong talent en wordt ingezet om de signalering van nieuwe ontwikkelingen te versterken. In mei 2013 heeft de eerste Commissie jongGR een (digitaal) signalement uitgebracht aan de minister van VWS over drie thema's: *next generation medicine*, grenzen aan zelfbeschikking en *information society*. De raad heeft verder besloten bij de instelling van een nieuwe adviescommissie steeds te kijken of het zinvol en mogelijk is een vertegenwoordiger van jongGR op te nemen. De eerste voorbeelden van doorstroming naar een regulier raadslidmaatschap zijn inmiddels te zien.

Daarnaast is in 2012 de samenstelling van de beraadsgroepen tegen het licht gehouden, waarbij is gekeken naar continuïteit (met name waar het gaat om schaarse deskundigheid) en doorstroming (met een accent op verversing en verjonging). Besloten is de lidmaatschapsduur in principe te beperken tot twee termijnen van vier jaar; twee jaar voor het beëindigen van het lidmaatschap start de zoekprocedure naar een opvolger in het specifieke vakgebied. Bij de doorlichting van de afzonderlijke beraadsgroepen is ook gekeken waar vakinhoudelijke aanvulling gewenst was.

Hoofdstuk 3

Verbetering doorlooptijden en procedures

De *review* bevatte relatief veel aanbevelingen die betrekking hadden op de inrichting en de manier van werken van het secretariaat van de Gezondheidsraad. De uitvoering hiervan is gericht op optimalisering van het adviesproces en met name de tijdigheid van de advisering. Om deze te verbeteren is gekeken naar stroomlijning van het proces, meer productdifferentiatie, deskundigheidsbevordering en betere samenwerking op allerlei niveaus.

3.1 Stroomlijnen adviesproces en planning

Punt van kritiek in de *review* was de vaak lange doorlooptijd van de adviezen van de raad. De kracht van het commissiemodel kan zo veranderen in een zwakte. Tijdigheid van advisering wordt niet uitsluitend bepaald door de duur van een adviestraject; het gaat er vooral om dat een advies verschijnt op het moment dat de opdrachtgever het nodig heeft. Om te kijken waar het adviesproces gestroomlijnd kan worden, heeft een werkgroep alle aspecten ervan onder de loep genomen.[3] Efficiencywinst bleek vooral te boeken aan het begin en aan het eind van het proces. Daarom heeft de raad het overleg met de opdrachtgever over de precieze vraagstelling en de context van een advies geïntensiveerd. Dit bevordert een soepel verloop van het proces en maakt duidelijk wanneer een advies klaar moet zijn. Ook heeft de raad een planningssysteem ingevoerd om de voortgang van de adviezen te bewaken. De werking van dit systeem wordt momenteel geëvalueerd. Verder moeten aanpassingen in de opzet van het werkprogramma

beter inzicht geven in de productieplanning van de adviezen. Sinds 2011 zijn de geplande activiteiten in twee blokken ingedeeld: actuele onderwerpen en vaste activiteiten. De actuele onderwerpen lopen veelal via een ad-hoc-commissie en zijn voorzien van een tijdsplanning. De vaste activiteiten worden uitgevoerd door semi-permanente commissies; vanwege het doorlopende karakter is hieraan geen aparte tijdsplanning gekoppeld.

Onderstaande tabel laat zien dat de verscherpte aandacht voor tijdigheid heeft geleid tot kortere doorlooptijden van de adviezen. In alle fasen is versnelling bereikt, maar vooral in de beginfase is winst geboekt. In totaal is de tijd die gemoeid is met een advies (van aanvraag tot publicatie) afgenomen van gemiddeld 30,6 maanden (in de periode 1997-2007) tot 19,6 maanden in de afgelopen jaren. De mediane (totale) doorlooptijd nam af met 17 maanden. Het feit dat de raad met briefadviezen is gaan werken draagt bij aan de verkorting van de totale duur.

De gegevens hebben betrekking op de adviezen waarvoor een aparte adviesaanvraag is ingediend. Voor de periode 1997-2007 is gerekend met een aselecte steekproef van dertig adviezen; voor de periode 2008-2012 zijn 51 adviezen bekeken. Naast de ongevraagde adviezen zijn de WBO-vergunningaanvragen niet meegenomen in onderstaande tabel, om vertekening te voorkomen. In de periode 2008-2012 zijn 17 WBO-vergunningadviezen uitgebracht, die gemiddeld in totaal 6,4 maanden besloegen.

Doorlooptijd van adviezen, in maanden.

	1997-2007		*2008-2012*	
	gemiddelde	mediaan (spreiding)[a]	gemiddelde	mediaan (spreiding)
Van adviesaanvraag tot eerste commissievergadering	12	6 (-6, 81)	7	2 (-7, 64)
Van eerste tot en met laatste commissievergadering	15,4	14 (4, 39)	12,8	11 (1, 30)
Van laatste vergadering tot toetsing in beraadsgroep	1,8	1 (-9, 21)	0,7	1 (-4, 11)
Van toetsing tot publicatie	3,6	3 (0, 12)	2,7	1 (0, 9)
Totaal: van adviesaanvraag tot publicatie[b]	*30,6*	*30 (5, 106)*	*19,6*	*13 (0, 103)*

a Een negatief getal in de spreiding wijst erop dat het tweede meetpunt voorafgaat aan het eerste, bijvoorbeeld in het geval dat de toetsing in een beraadsgroep plaatsvindt voor de laatste vergadering van de commissie.

b Het gaat in alle gevallen om gevraagde adviezen. Datum van aanvraag en publicatiedatum zijn dus steeds bekend. Een deel van de adviezen is echter zonder ad hoc-commissie tot stand gekomen. In die gevallen ontbreken gegevens over de eerste en laatste vergadering. Daardoor is het gemiddelde van de totale adviesduur ook niet precies gelijk aan de som van de deelgemiddelden.

De raad is zich ervan bewust dat tijdige advisering een voorwaarde is voor effectiviteit. Tegelijk is er een grens aan de versnelling van het proces, onder meer omdat de raad werkt met externe deskundigen die grotendeels belangeloos hun medewerking verlenen naast hun reguliere werkzaamheden. De raad houdt de komende tijd op dit punt de vinger aan de pols en zal vooral door goed overleg met opdrachtgevers bewaken dat de planning van de adviezen aansluit bij de behoeften van de ministeries.

3.2 Meer productdifferentiatie

Een andere manier om nauw aan te sluiten bij de behoeften van de opdrachtgever, is door meer differentiatie aan te brengen in de producten en gehanteerde werkvormen. Zo bekijkt de raad de mogelijkheid om in fases te adviseren die passen bij de beleidsbehoefte. Verder is voorzichtig geëxperimenteerd met alternatieve werkvormen, zoals discussiefora en intensieve workshops. Door de bezuinigingen op het budget van de raad is de omvang van deze experimenten beperkt gebleven. Verder blijkt slechts een beperkt aantal thema’s zich te lenen voor advisering in fasen. Snelle advisering over deelvragen is wel mogelijk gebleken in bijzondere situaties, zoals bijvoorbeeld bij de Mexicaanse griep. In 2009 heeft de raad hierover in korte tijd verschillende keren geadviseerd op verzoek van de minister van VWS. Ook over de Q-koorts zijn deeladviezen uitgebracht, om snel te kunnen inspelen op de behoeften van het ministerie. In de periode 2008-2012 heeft de raad twintig briefadviezen uitgebracht.

De raad gaat de komende tijd tegen het licht houden wat er is bereikt op het gebied van productdifferentiatie: welke vormen zijn succesvol en hoe gaat de raad hiermee verder?

3.3 Aandacht voor effectiviteit en flexibiliteit

Zoals aanbevolen in de *review* is geïntroduceerd dat adviescommissies met een complexe vraagstelling door twee secretarissen ondersteund worden. Dit werken in teams vermindert de kwetsbaarheid en stimuleert de samenwerking binnen het secretariaat. In de praktijk ervaart het secretariaat deze werkwijze (klankborden, meelezen, van elkaar leren) als positief. Overigens geldt het accent op samenwerken en wederzijdse betrokkenheid niet alleen voor leden van de wetenschappelijke staf, maar ook tussen wetenschappelijke staf en ondersteunende medewerkers.

Daarnaast stimuleert het secretariaat de deskundigheidsbevordering, persoonlijke effectiviteit en teamontwikkeling met behulp van interne workshops en cursussen. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van *Insights Discovery*, een instrument dat ook bij een aantal departementen is ingezet. *Insights* is een methode die inzicht geeft in het eigen gedrag, in het gedrag van collega's en in de onderlinge interactie. De gedachte is dat begrip voor elkaars positie, stijl van handelen en wijze van omgang bijdraagt aan goede samenwerking en een basis biedt voor duurzame verandering in een open cultuur. De *Insights*-sessies hebben bijgedragen aan het onderlinge begrip en vertrouwen.

De nadruk op effectiviteit en op flexibiliteit werkt door in het HRM-beleid. In het kader van de functioneringsgesprekken wordt structureel aandacht besteed aan loopbaanmogelijkheden (intern, maar ook via detachering en uitwisseling), waarbij trajecten van persoonlijke (competentie-)ontwikkeling en coaching ingezet kunnen worden.

3.4 Afstemming met andere raden en instituten van VWS

De Gezondheidsraad heeft de afstemming en samenwerking met andere verwante organisaties vergroot. Een aantal keer per jaar vindt overleg plaats met de voorzitters van andere adviescolleges evenals met de algemeen secretarissen. Hierbij staat het afstemmen van werkprogramma's uiteraard voorop maar ook het uitwisselen van kennis en ervaring kunnen in praktische zin veel winst opleveren.

Met zeven instituten gerelateerd aan VWS is eveneens een aantal malen per jaar een afstemmingsoverleg ingesteld. Daarbij draait het om de vraag hoe vraagstukken van het ministerie in goede samenwerking kunnen worden uitgewerkt en opgelost. Dit om in alle opzichten zo efficiënt mogelijk te werken. Ook hier vindt uitwisseling en afstemming van werkprogramma's plaats en worden informatie en ervaringen gedeeld.

Verder werkt de raad in het Centrum voor ethiek en gezondheid (CEG) samen met de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. In de periode 2008-2012 heeft de raad bijgedragen aan negen publicaties van het CEG.

3.5 Internationale samenwerking

De *review* legt nadruk op internationale samenwerking, in het bijzonder met Europese partners. Doel hiervan is uitwisseling van kennis, afstemming van

werkprogramma's en gezamenlijke aanpak van gemeenschappelijke vraagstukken.

Van deze ambities heeft de Gezondheidsraad werk gemaakt door een actieve rol te spelen in het European Advisory Network for Health (EuSANH). Met Europese subsidie is een grootschalig project uitgevoerd om de kwaliteit, de effectiviteit en de efficiency te verbeteren van de wetenschappelijke advisering ten behoeve van de volksgezondheid. Het project heeft inmiddels de drie beoogde producten opgeleverd:

- een samenwerkingsstructuur, mede ten behoeve van uitbreiding naar andere landen
- een gemeenschappelijk methodologisch kader[4]
- een case-study als eerste gemeenschappelijke advies, over screeningsprogramma's voor kanker.[5]

Na succesvolle afronding werden in 2012 het voorzitterschap en het secretariaat van dit netwerk overgedragen aan Spanje. De komende jaren zal moeten blijken of EuSANH voldoende draagvlak heeft om uit te groeien tot een stabiel samenwerkingsverband.

Naast EuSANH participeert de raad in verschillende andere internationale samenwerkingsverbanden en netwerken. Voor de signalering op het terrein van voeding en voedselkwaliteit sluit de raad nauw aan bij adviezen van internationale organisaties als de *European Food Safety Authority* (EFSA). Een concreet WHO-project waarbij de raad is betrokken, betreft het opstellen van een document over radiofrequente elektromagnetische velden. Met de Belgische Hoge Gezondheidsraad heeft de raad een advies uitgebracht over omgevingsinvloeden als risicofactor voor leukemie bij kinderen.

Ook op het terrein van de bescherming tegen schadelijke stoffen op de werkplek werkt de Gezondheidsraad samen met diverse buitenlandse instituten, zoals de *Nordic Expert Group* (NEG), de *Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environment et du travail* (ANSES), het *National Institute for Occupational Safety and Health* (NIOSH), de *Deutsche Forschungs Gemeinschaft* (DFG) en het *Federal Institute for Occupational Safety and Health*. Deze samenwerking richt zich op concrete adviezen over stoffen. Daarnaast verkent de raad de mogelijkheden voor internationale afstemming van werkprogramma's en een uniforme aanpak voor het vaststellen van gezondheidskundige advieswaarden of risicogetallen.

Verder onderhoudt de raad nauwe contacten met het Amerikaanse *Institute of Medicine*. Op het gebied van ethiek en gezondheid neemt de raad deel aan het *Forum of National Ethics Councils en de Conference of National Ethics Committees* (COMETH).

Hoofdstuk **4**

Personeel en financiën

Het secretariaat van de raad heeft als onderdeel van de departementale organisatie te maken gekregen met het transitieproces dat binnen de Rijksdienst gaande is. Dit betreft onder meer bundeling van ondersteuning, strategisch personeelsbeleid, grootschalige herschikking van huisvesting en introductie van Het Nieuwe Werken. Daarnaast hebben de taakstellingen die de raad te verwerken kreeg hun beslag gekregen binnen het secretariaat.

4.1 Samenvoeging bedrijfsvoering

In 2008 is een nieuw organisatie- en formatierapport vastgesteld waarin alle functies opnieuw zijn beschreven en gewaardeerd. Het niet-wetenschappelijke deel van het secretariaat is in 2009 samengebracht in één afdeling bedrijfsvoering, om meer samenhang te brengen in de facilitaire ondersteuning van het primaire proces. Verder zoekt de raad waar mogelijk aansluiting bij faciliteiten die het Rijk en met name VWS kunnen bieden, uiteraard met behoud van zijn onafhankelijke positie. Speerpunt bij de bundeling van de ondersteuning was de modernisering van de informatisering en de automatisering. Daartoe heeft het Expertise Centrum (HEC) de bestaande situatie doorgelicht. HEC beval aan voorrang te geven aan drie ICT-behoeftes: creëren van samenwerkingsruimtes voor onderlinge communicatie en delen van documenten in adviestrajecten, introductie van een contentmanagementsysteem voor digitale ontsluiting en archivering van het complete adviestraject en invoering van een planningssys-

teem voor adviestrajecten. Verder beval HEC aan van zelf doen over te stappen op uitbesteden en meer aan te haken bij shared services van het Rijk. De informatiserings- en automatiseringsmedewerkers zouden daartoe de rol van adviseur moeten aannemen. Op basis van de doorlichting heeft de raad een Informatieplan 2008-2012 opgesteld. Dit plan is gericht op twee doelstellingen:

1 het inrichten van een complete, bedrijfszekere en integrale informatiehuishouding (zo veel mogelijk in aansluiting op de departementale omgeving) ten behoeve van een optimale ondersteuning en beheersbaarheid van het primaire adviesproces
2 het verhogen van de professionaliteit van de ICT-eenheid en het omvormen van beheersorganisatie naar procesbegeleiding ten behoeve van een stabiele en competente ondersteuning van die informatiehuishouding.

Inmiddels is ervaring opgedaan met het gebruik van een digitale samenwerkingsruimte. Leden van adviescommissies en beraadsgroepen krijgen stukken standaard digitaal aangeboden, tenzij ze aangeven toezending op papier te prefereren. Ook het secretariaat volgt de trend naar papierarm werken door gebruik te maken van de digitale omgeving, waaronder de samenwerkingsruimte.

4.2 Financieel beheer

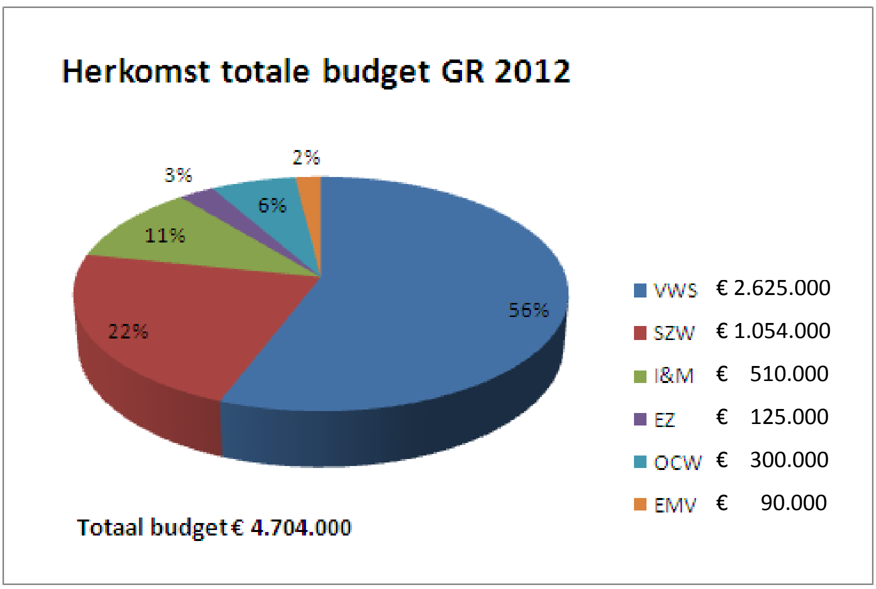
De *review* constateerde dat de raad te maken heeft met een dilemma: er is groeiende behoefte aan onafhankelijke wetenschappelijke advisering terwijl de beschikbare middelen daarvoor afnemen. De taakstellingen waarmee de raad de afgelopen jaren te maken heeft gekregen, hebben dit dilemma verder versterkt. De *review* beval aan te streven naar meer begrotingsflexibiliteit en verruiming van de projectfinanciering door naast de ministeries andere financieringsbronnen aan te boren. Ook zou de positie ten opzichte van VWS herziening behoeven zodat de raad onafhankelijk budgetbeheer kan voeren.

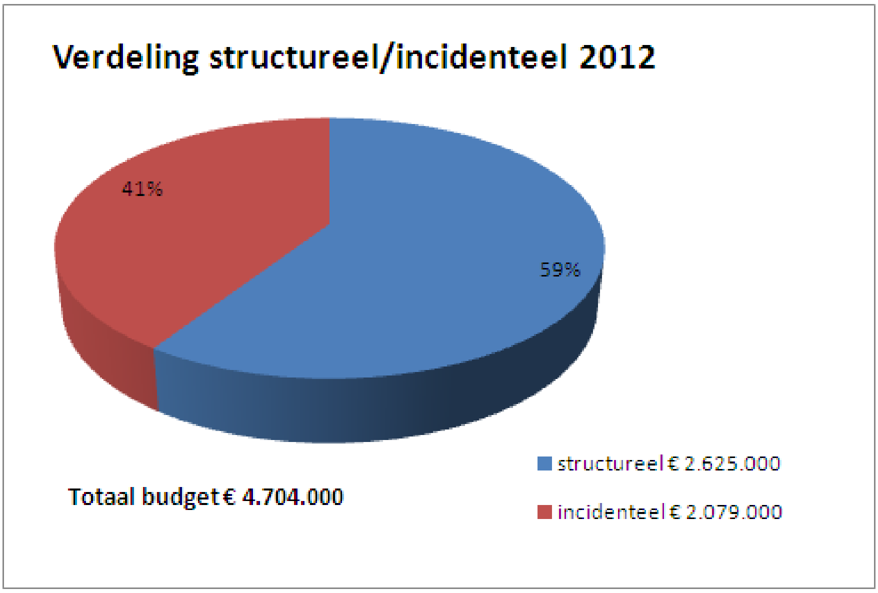
Over de door de *review* bepleite begrotings- en budgetflexibiliteit is overleg gevoerd met VWS. Daaruit is gebleken dat hiervoor geen ruimte bestaat, omdat de comptabiliteitsregels van het Rijk dat niet toelaten. Ook is het niet mogelijk aanvullende financiering te verwerven via projectfinanciering en fondswerving, zoals de *review* suggereerde: de overheid is de enige opdrachtgever en dus ook de exclusieve financier. De enige uitzondering op deze regel is medefinanciering vanuit het internationale netwerk, bijvoorbeeld bij advisering in EuSANH-verband.

De afgelopen jaren is binnen het secretariaat een project uitgevoerd om het financiële beheer op orde te krijgen. De boekhouding voldeed niet aan de normen en bood onvoldoende inzicht in de actuele stand van het budget. Daardoor stagneerde de autorisatie van uitgaven en ontstonden tekorten. Doordat de raad is gebonden aan de budgetdiscipline van het kasstelsel van VWS, vloeien eventuele overschotten aan het eind van het jaar terug naar VWS en is het niet mogelijk reserves op te bouwen voor toekomstige investeringen.

Vanaf 2008 zijn de verschillende geldstromen naar de Gezondheidsraad beter zichtbaar gemaakt. Dit betreft onder meer de herkomst van het budget: naast een structurele bijdrage van VWS ontvangt de raad aanvullende bijdragen van de ministeries van SZW, I&M, EZ en OCW. Ook de verdeling tussen structurele en incidentele geldmiddelen is beter inzichtelijk geworden.

Onderstaande figuren laten zien wat de herkomst is van het budget van de Gezondheidsraad en hoe de verdeling tussen structurele middelen (zonder einddatum) en incidentele middelen (met einddatum, eenjarig of meerjarig) uitvalt. In de figuren zijn de taakstellingen tot 2012 verwerkt.





In termen van formatie heeft het secretariaat de afgelopen jaren opnieuw een krimp doorgemaakt. Waar de formatie van Gezondheidsraad en RGO in 2005 nog ruim 70 fte bedroeg, is deze in de periode 2008 tot 2012 verder teruggelopen van ruim 56 naar 44,4 fte. Daarnaast heeft de raad (in 2012) gebruikgemaakt van ruim 11 fte aan tijdelijk personeel, inhuur en detachering ten behoeve van de advisering. Het streven is om de verhouding vaste/tijdelijke formatie te laten sporen met de structurele/incidentele middelen.

Financiering op jaarbasis kan nadelige consequenties hebben voor de samenstelling van het personeelsbestand van het secretariaat. Als de financiering van het ene jaar op het andere stopgezet wordt, is de raad genoodzaakt de contracten van tijdelijke krachten niet te verlengen. Dat strookt niet met de wens een personeelsbestand te hebben dat divers is in achtergrond, ervaring en leeftijd. De raad gaat dan ook verkennen of er vaker meerjarige financieringsafspraken te maken zijn met opdrachtgevers.

De raad streeft ernaar dat de financiële administratie het mogelijk maakt de personele en de materiële uitgaven direct te koppelen aan de diverse adviestrajecten, zodat de kosten van advisering door de Gezondheidsraad transparant zijn. Op basis hiervan wordt meer dan nu het geval is duidelijk welke adviezen de raad

binnen het beschikbaar gestelde budget uitvoert en in welke gevallen honorering van een adviesvraag extra budget vereist.

4.3 Output

De taakstellingen hebben uiteraard gevolgen voor de adviescapaciteit, al is niet een op een aan te wijzen waar dit effect zich voordoet. Soms is het mogelijk gebleken extra budget te verkrijgen voor tussentijdse adviesaanvragen die niet in het jaarlijkse werkprogramma zijn opgenomen. Met de betrokken departementen zijn hierover op ad-hocbasis afspraken gemaakt. Zo ontving de raad bijvoorbeeld een bijdrage van het ministerie van I&M voor advisering over vragen met betrekking tot medische rijgeschiktheid. Een ander voorbeeld is het briefadvies over Vitamine K-suppletie (juni 2010), waarvoor ten laste van VWS een deskundige van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu is ingeleend om snel te kunnen reageren op de spoedaanvraag.

Onderstaande tabel laat zien hoeveel (brief)adviezen en signalementen de raad per aandachtsgebied heeft gepubliceerd in de periode 2008-2012. De adviezen binnen het aandachtsgebied arbo staan in de tabel apart, omdat de financiering hiervan ook apart is geregeld.

Aantal uitgebrachte adviezen per aandachtsgebied.

	zorg	preventie	voeding	omgeving	onderzoek	*totaal*[a]	arbo
2008	8	3	6	7	3	*27*	16
2009	5	14	2	4	2	*27*	4
2010	3	11	2	4	3	*23*	6
2011	3	11	2	3	3	*22*	23
2012	5	5	1	4	2	*17*	22

[a] zonder de adviezen op het aandachtsgebied arbo

Jaarlijks brengt de raad ongeveer vijf adviezen uit in de vorm van een brief. Daarnaast zien jaarlijks zo'n drie signalementen het licht: ongevraagde adviezen waarin de raad een ontwikkeling belicht die naar zijn mening aandacht verdient.

De fluctuaties binnen het aandachtsgebied preventie hebben onder meer te maken met de situatie rond de Mexicaanse griep, waarover de raad in 2009 vijf (deel)adviezen uitbracht. Ook vallen de adviezen over vergunningaanvragen op grond van de Wet op het bevolkingsonderzoek onder dit aandachtsgebied: de hoeveelheid adviezen die op dit terrein verlangd worden, varieert sterk in de tijd (en valt buiten de invloedsfeer van de raad). De verschillen in de jaarproductie binnen het aandachtsgebied arbo hebben vooral te maken met de ontwikkeling

van nieuwe classificatierichtlijnen en leidraden voor risicobeoordelingen van kankerverwekkende stoffen: hierdoor kon in 2009 en 2010 wel veel voorbereidend werk gedaan worden, maar moest de afronding wachten op de nieuwe richtsnoeren. Verder heeft het ministerie van SZW in 2008 extra geld beschikbaar gesteld voor signalering op het terrein van arbeidsomstandigheden, wat vanaf 2011 heeft geleid tot concrete producten.

De bezuinigingen zijn duidelijk terug te zien: arbo buiten beschouwing latend, vertoont het totaal aantal adviezen een dalende trend.

Hoofdstuk 5

Samenvatting en conclusie

In deze zelfevaluatie beschrijft de Gezondheidsraad hoe hij in de periode 2008-2012 heeft ingespeeld op ontwikkelingen in zijn omgeving en invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen die voortkwamen uit de vorige evaluatie uit 2008.

Kwaliteit van de advisering

De raad heeft veel werk gemaakt van het behoud van de kwaliteit van de advisering. De communicatie is verbeterd, onder meer door introductie van een nieuwe website, maar ook door meer gebruik te maken van hoorzittingen en door vaker conceptrapporten openbaar te maken, zodat betrokkenen commentaar kunnen leveren. De departementale opdrachtgevers zijn stevig verankerd in het netwerk van de raad. De raad zal verkennen of de vooralsnog beperkte contacten met de Tweede Kamer intensivering verdienen. De procedures die de raad hanteert om zijn onafhankelijke positie te bewaken zijn nader bekeken. Dit heeft geleid tot een aanscherping van de registratie van belangenverklaringen. Doel is de relaties van de deskundigen die bijdragen aan de adviezen van de raad zichtbaar en controleerbaar te maken, om oneigenlijke beïnvloeding door belangenverstrengeling te voorkomen. Ook is de samenstelling van het ledenbestand en van de beraadsgroepen tegen het licht gehouden. De termijnen voor lidmaatschap zijn beperkt tot twee termijnen van vier jaar. Op die manier ontstaat meer plaats voor vernieuwing en verjonging. Via het netwerk jongGR heeft de raad banden aangeknoopt met talentvolle jonge wetenschappers die op termijn kunnen doorstromen naar

het raadslidmaatschap. Verder heeft de raad extern onderzoek laten doen naar de doorwerking van adviezen. Dit is een onderwerp dat ook de komende tijd hoog op de agenda blijft staan.

Verbetering van doorlooptijden en procedures

Veel aanbevelingen uit de vorige evaluatie hadden betrekking op optimalisering van het adviesproces en met name de tijdigheid van de advisering. Het adviesproces is doorgelicht om te kijken waar efficiencywinst te boeken valt. De verscherpte aandacht voor tijdigheid heeft geleid tot kortere doorlooptijden: in totaal is de gemiddelde tijd die gemoeid is met een advies teruggelopen van 30,6 maanden in de periode 1997-2007 tot 19,6 maanden in de periode 2008-2012. De mediane (totale) doorlooptijd nam af met 17 maanden. Overigens wordt tijdigheid niet uitsluitend bepaald door de duur van een adviestraject; het gaat er vooral om dat een advies verschijnt op het moment dat de opdrachtgever het nodig heeft. De raad zal op dit vlak de vinger aan de pols houden en door goed overleg met opdrachtgevers bewaken dat de planning van adviezen aansluit bij de behoeften van de ministeries. Ook productdifferentiatie kan hieraan bijdragen. De experimenten die de raad op dit vlak heeft uitgevoerd zijn in omvang beperkt gebleven door de bezuinigingen. Wel is het in bijzondere situaties gelukt om in korte tijd verschillende deeladviezen uit te brengen, bijvoorbeeld over de Mexicaanse griep. De raad gaat de komende tijd tegen het licht houden wat er is bereikt op het gebied van productdifferentiatie: welke vormen zijn succesvol en hoe gaat de raad hiermee verder?

Binnen het secretariaat is meer accent gelegd op samenwerking. Zo werken secretarissen vaker in teams en heeft effectiviteit en flexibiliteit meer nadruk gekregen in het HRM-beleid. Ook de afstemming met andere raden en instituten is in de periode 2008-2012 vergroot, net als de samenwerking op internationaal gebied.

Personeel en financiën

Binnen het secretariaat zijn de ondersteunende functies gebundeld in een afdeling bedrijfsvoering, om meer samenhang te brengen in de ondersteuning van het primaire proces. Verder heeft het financieel beheer veel aandacht gekregen in de periode 2008-2012. De geldstromen zijn beter zichtbaar gemaakt. De komende tijd wil de raad zijn ambitie realiseren om de personele en materiële uitgaven direct te koppelen aan de adviestrajecten. Op basis hiervan wordt meer dan nu het geval is duidelijk welke adviezen de raad binnen het beschikbaar gestelde

budget uitvoert en in welke gevallen honorering van een adviesvraag extra budget vereist. Verder verkent de raad de mogelijkheden om vaker meerjarige financiële afspraken te maken met opdrachtgevers.

De raad is net als andere onderdelen van de rijksdienst geconfronteerd met forse taakstellingen. Dat heeft het dilemma dat de vorige evaluatie constateerde versterkt: de behoefte aan wetenschappelijke advisering groeit, terwijl de beschikbare middelen afnemen. De formatie van het secretariaat vertoont al jaren een dalende trend. Waar de formatie (inclusief RGO) in 2005 nog ruim 70 fte bedroeg, is deze in de periode 2008 tot 2012 verder gekrompen van ruim 56 naar 44,4 fte.

De bezuinigingen zijn terug te zien in de productie van de raad: het aantal adviezen vertoont de afgelopen jaren een dalende trend.

Conclusie

De inspanningen van de raad om de kwaliteit van de advisering te behouden, zijn onafhankelijke positie te bewaken en verbeteringen door te voeren in de communicatie, doorwerking en tijdigheid van de adviezen hebben vrucht afgeworpen. Het secretariaat heeft door de taakstellingen te maken gekregen met een sterke teruggang in personeel. Dankzij de verkorting van de doorlooptijden van adviezen, betere samenwerking en productdifferentiatie is het effect hiervan op de productie relatief beperkt gebleven. Voor de komende tijd liggen er echter nieuwe taakstellingen in het verschiet, die naar verwachting niet met verdere efficiencyverbeteringen op te vangen zijn. Dit betekent dat de raad de komende periode sterker dan voorheen prioriteiten moet stellen. Uiteraard zal de raad hierover steeds het overleg zoeken met zijn opdrachtgevers.

Literatuur

1 Gezondheidsraad. Voortbouwen en vernieuwen. Internationale review en reactie uit 2008. Den Haag: Gezondheidsraad; 2008: publicatienr. A08/04.

2 Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg. Adviseren met beleid: een onderzoek naar de doorwerking van adviezen van de Gezondheidsraad. Rotterdam: Erasmus Universiteit; 2012.

3 Gezondheidsraad. Het adviesproces op de snijtafel. Den Haag: Gezondheidsraad; 2010: publicatienr. A10/05.

4 EuSANH. A Framework for Science Advice on Health: Principles and Guidelines; 2011.

5 EuSANH. Determinants for a successful implementation of population-based cancer screening programmes; 2011.

Gezondheidsraad

Adviezen

De taak van de Gezondheidsraad is ministers en parlement te adviseren over vraagstukken op het gebied van de volksgezondheid. De meeste adviezen die de Gezondheidsraad jaarlijks uitbrengt worden geschreven op verzoek van een van de bewindslieden. Met enige regelmaat brengt de Gezondheidsraad ook ongevraagde adviezen uit, die een signalerende functie hebben. In sommige gevallen leidt een signalerend advies tot het verzoek van een minister om over dit onderwerp verder te adviseren.

Aandachtsgebieden



Optimale gezondheidszorg
Wat is het optimale resultaat van zorg (cure en care) gezien de risico's en kansen?



Preventie
Met welke vormen van preventie valt er een aanzienlijke gezondheidswinst te behalen?



Gezonde voeding
Welke voedingsmiddelen bevorderen een goede gezondheid en welke brengen bepaalde gezondheidsrisico's met zich mee?



Gezonde leefomgeving
Welke invloeden uit het milieu kunnen een positief of negatief effect hebben op de gezondheid?



Gezonde arbeidsomstandigheden
Hoe kunnen werknemers beschermd worden tegen arbeidsomstandigheden die hun gezondheid mogelijk schaden?



Innovatie en kennisinfrastructuur
Om kennis te kunnen oogsten op het gebied van de gezondheidszorg moet er eerst gezaaid worden.

www.gezondheidsraad.nl